

1.1. La política triguera del nuevo Estado y la articulación de los instrumentos de dominio: Las Juntas Locales Agrícolas y el «Laboreo Forzoso»

Dentro de la política agraria del Estado franquista, cuestión que ya ha sido tratada por otros analista (3), nuestro interés se centra en el análisis de las instituciones político-administrativas que el franquismo pone en marcha para mantener el «statu quo» agrario.

Desde un principio, el objetivo prioritario del Estado fue asegurar el nivel de abastecimiento de la población, lo que durante toda la primera parte (1940-1955) condicionó la

(3) Entre los trabajos más interesantes que tratan aspectos relativos a la política agraria del Estado franquista, podemos destacar los siguientes: Barciela López, Carlos: *Intervencionismo y crecimiento agrario en España 1936-1971*, en *La Nueva Historia Económica en España*, Ed. Tecnos, 1985. Del mismo autor: *Los costes del franquismo en el sector agrario: La ruptura del proceso de transformaciones*, Introducción a la Segunda Parte de la Historia Agraria de la España Contemporánea, Tomo III, Ed. Crítica, 1986. *La España del «estraperlo»*, en *El Primer Franquismo: España durante la Segunda Guerra Mundial*, V Coloquio de Historia Contemporánea, dirigido por Tuñón de Lara, Ed. Siglo XXI, 1989. *Crecimiento y cambio en la agricultura española desde la Guerra Civil*, en *La Economía Española en el siglo XX*, Ed. Ariel, 1987. Sevilla Guzmán, E. y González Molina, M.: *Política social agraria del primer franquismo*, en el libro colectivo *El Primer Franquismo: España durante la Segunda Guerra Mundial*, op. cit. Donde se recopila, de forma magistral, toda la teorización realizada sobre el franquismo durante las últimas décadas. Otros ya más clásicos, y desde el punto de vista económico, destacamos: Naredo, J. M.: *La evolución de la agricultura en España, Desarrollo capitalista y crisis de las formas de producción tradicionales*, Economía, Papel 451, Ed. Laia, 1971. Leal, J. L., Leguina, J., Naredo, J. M. y Tarrafeta, L.: *La agricultura en el desarrollo capitalista español (1940-1970)*, Ed. Siglo XXI, 1975. González Temprano, A.: *Penetración del capital en la agricultura española y modificaciones en la distribución de la propiedad (1959-1975)*, en *Crecimiento Económico y Crisis Estructural de España (1959-1980)*, Ed. Akal, 1980. Carballo, Roberto: *Desarrollo capitalista y sector agrario en los años 60*, en *Crecimiento Económico y Crisis Estructural de España (1959-1980)*, op. cit. González, M. J.: *La economía política del franquismo 1940-1970*, Ed. Tecnos, 1979.

política autárquica, y que P. Lamata Mejías denominó «la contribución al presupuesto nacional de abastecimiento». En segundo término, siguiendo a este autor, otro de los objetivos era conseguir una rentabilidad tanto en el sector de la oferta como en el de la demanda. Finalmente, la tercera meta consistía en alcanzar los fines precedentes con un máximo empleo de las fuerzas productivas agrarias y ganaderas (4). Sin embargo, una serie de medidas contradictorias dificulta la consecución de dichos fines, ya que si bien estaban delimitados, no se pudieron articular los medios para armonizar los intereses en el ámbito agrario. Interesa recalcar que esta concepción del autoabastecimiento duró hasta los años 50, sirviéndose de las nuevas instituciones dedicadas al control y encuadramiento del campesinado.

Desde muy temprano, y en plena Guerra Civil, el Decreto de 4 de Noviembre de 1938 y la Orden ministerial del 24 de Agosto de 1939 establecieron la intervención agrícola a tres niveles: las Juntas Locales Sindicales Agrícolas, las Jefaturas de las Secciones Agronómicas y los Gobernadores Civiles, con la misión de supervisar toda la actividad productiva agraria (5). A nivel municipal eran las Juntas Locales Agrícolas las que tenían un protagonismo bien definido en relación con sus funciones y su composición. Su labor de «mando de primera línea», en relación directa con el campesinado, consistía básicamente en poner en consonancia los principios programáticos del Movimiento Nacional y su capacidad para controlar y supervisar «los planes del laboreo forzoso».

(4) Lamata Mejías, P.: *Directrices para una política agraria en España*, artículo en el estudio *Los Problemas del Campo Español*, en Estudios y Acuerdos de la IV Asamblea de las Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos, Madrid. Ed. Delegación Nacional de Sindicatos, Junta Nacional de Sindicatos, y Junta Nacional de Hermandades. Octubre 1951, pág. 7.

(5) Circular n.º 59 (3.ª Circular de Servicio) de la Delegación Sindical Provincial de Falange Española y de las JONSS. Sección Política Agraria. Cáceres, 20 de diciembre de 1940.

Las Juntas Agrícolas dependían, desde el punto de vista administrativo, de las Hermandades y éstas, a su vez, de las Delegaciones de Sindicatos, e incluso, en esta primera etapa, de las orientaciones políticas que daban las Jefaturas Provinciales de Falange. Esta vinculación les daba teóricamente un control casi exclusivo sobre el proceso de producción del «cereal base», al encomendar a las Juntas la elaboración de los «planes de barbechera» y de «sementera» para cada año agrícola. En efecto, desde el comienzo del período autárquico se obligó a todos los propietarios a realizar declaraciones juradas sobre las superficies que constituían sus explotaciones (ya fueran en barbecho o rastrojo), además del número de cultivadores directos empleados, la superficie total de aquellas en hectáreas, la superficie sembrada de trigo, de leguminosas, de otros cereales, etc. (6). Dichas Juntas debían computar la diferencia entre la superficie total sembrada en término municipal y la que se sembró en los años anteriores al Movimiento Nacional.

Sin embargo, la eficacia del control que ejercían las Juntas Locales Agrícolas sobre los «planes de barbechera» y «sementera» en las grandes fincas dejaba mucho que desear, puesto que fueron las declaraciones juradas de los administradores y propietarios, realizadas al terminar la Guerra Civil, las que sirvieron de base para la programación y publicación de dichos planes en años posteriores (7). De esta forma, la

(6) Boleín Oficial del Estado del 4 de noviembre de 1938, y BOE correspondiente al 24 de agosto de 1939. En este último se especifica la obligatoriedad de elaborar una lista de las fincas que en sus respectivos términos municipales fueron labradas entre 1935 y 1936, y hubieran dejado de labrarse posteriormente, y que los Delegados Sindicales Locales requieran urgentemente a los propietarios, a sus representantes, o arrendatarios, efectuar las labores de alzar los terrenos que se venían labrando en esa época, para lo cual exigirán de la Junta Local la elaboración de un plan de sementera y «barbechera».

(7) Declaraciones juradas de siembra de los administradores de la antigua nobleza, y de grandes propietarios hechas para la Hermandad

planificación de las siembras venía condicionada por estas declaraciones, que, en la mayoría de los casos, no coincidían con la realidad de las labores en las explotaciones. Muchos trabajadores y yunteros, así como antiguos arrendatarios entrevistados, confirman que dichos planes se establecían a voluntad del propietario o del administrador. La argumentación que esgrimían estos últimos era que dichas fincas siempre se habían explotado a «uso y costumbre» de las dehesas en Extremadura, donde se entremezclaban multitud de formas, predominando:

- La explotación directa de la labor, generalmente de las mejores tierras y en régimen de aparcería las tierras marginales, así como la explotación directa del ganado extensivo.
- El arrendamiento de la labor a un grupo de pequeños o medianos propietarios, y la explotación directa del ganado.
- La explotación en régimen de aparcería, el aprovechamiento del pasto y rastrojeras en arrendamiento. etc.

Este sistema dominante en las grandes fincas hizo que las Juntas Locales partieran de esta realidad y la consideraran como intangible, aunque, como veremos, la base de partida irá cambiando en función de su violación sistemática por parte de los grandes propietarios.

La situación de provisionalidad del decreto de noviembre de 1938 y la orden de agosto de 1939 se consolidó a partir de la Ley de 5 de noviembre de 1940, conocida como Ley del «laboreo forzoso» o de «planes de barbechera», por la que se legitima el proceso iniciado, al declarar de interés y utilidad

Local de Labradores de Cáceres, entre enero y diciembre de 1939, Documentos sin clasificar. Fotocopia.

nacional la realización de las labores agrícolas y trabajos complementarios para las siembras y barbecheras a partir de aquel año. Esta ley fue la que estableció definitivamente la intervención del Estado en el mismo proceso productivo, ya que la esfera de la distribución fue controlada con la creación del SNT (Servicio Nacional del Trigo) y la Comisaría de Abastecimientos. Los argumentos en pro de la intervención, a través del control de barbechos y sementeras, coincidían con las orientaciones de estos dos órganos (8), en vista de la disminución de rendimientos, achacable por los órganos oficiales a *la falta o escasez de abonos nitrogenados con motivo de la guerra europea*, aunque no se menciona una de las razones más importantes del desabastecimiento: el negocio del «estraperlo» (9).

Esta política intervencionista se cubre con un manto ideológico-político de tipo patriótico para forzar, de un lado, la intensificación de los cultivos por parte de los grandes propietarios, y, de otro, la autoexplotación en los pequeños campesinos, aparceros, yunteros, con objeto de corregir la insuficiencia triguera. Así, en el preámbulo de la ley se formulaba el siguiente llamamiento: *«conscientes de las dificultades que en todo caso, han de servir para valorar en más alto grado su esfuerzo, el Gobierno hace una nueva llamada al acendrado patriotismo de los labradores, para que, sin reparar en importan-*

(8) Preámbulo de la Ley de 5 de noviembre de 1940. op. cit.

(9) Véanse los argumentos en contra de las experiencias oficiales de la depresión agrícola, que achacaba aquella a las destrucciones de la guerra, a la falta de ganado de labor, a la escasez de fertilizantes, a la falta de maquinaria, a la pertinaz sequía e incluso a la acción de los «maquis» en la obra de Manuel Torres: *El problema triguero y otras cuestiones fundamentales de la agricultura española*, CSIC, Madrid, 1944; también en la obra de Montserrat, A. y Ros Hombravella, J.: *Entorn del retard en el recorament dels nivells macroeconòmics de preguerre a l'Espanya dels 1950*, Recerques n.º 2, 1972, págs. 231-246, y Carlos Barciela en *Crecimiento y cambio en la agricultura española desde la Guerra Civil*, en el libro *La economía española en el siglo XX. Una perspectiva histórica*. Ed. Ariel, op. cit. págs. 258 y ss.

cia de los sacrificios a realizar, cumplan fielmente la consigna de producir sin desmayos, pues así lo demandan los más altos intereses de la Nación...» (10). La intromisión por parte del Estado en el proceso productivo agrícola, sobre todo en lo concerniente al cereal base, tiene una justificación económica clave: el desabastecimiento; pero desde el punto de vista sociológico dicha intromisión supone un nuevo orden agrario, que articula un organigrama burocrático en función del modelo autárquico, con una doble finalidad: asegurar la producción de trigo y convertirse en uno de los principales pilares de dicho orden.

Este orden social no podía ser controlado sólo por la inercia del funcionamiento de las Juntas Sindicales Agropecuarias, por lo que fueron integradas en las Hermandades Sindicales a partir del decreto de 17 de julio de 1944, aunque sus funciones y características venían ya especificadas por el artículo 2.º de la Ley del 5 de noviembre de 1940. La articulación de las Juntas se manifiesta a través de su propia composición. El presidente de la Junta era al mismo tiempo Jefe de la Hermandad; los vocales debían ser un concejal del Ayuntamiento designado por el alcalde, el jefe local de Falange, un médico titular y un maestro nacional propuestos por el jefe de la Hermandad, debiendo ser nombrados estos dos últimos por el Delegado Provincial de Sindicatos. La parte «técnica» corría a cargo de tres agricultores que eran nombrados también por dicho Delegado a propuesta de una terna elegida por la asamblea de la Hermandad; de dicha terna, uno de los agricultores debía pertenecer al primer tercio de la escala de contribuyentes («agricultores acomodados»); el segundo de ellos al tercio medio de la escala (pequeños agricultores), uno de estos dos debería ser cultivador directo y el segundo, arrendatario o aparcerero; el tercero debería ser nombrado por el tercio familiar y también, según

(10) Preámbulo de la Ley de 5 de noviembre de 1940. op. cit.

se especifica en la constitución de las Juntas, *ser un jefe de familia campesina* (11).

Entre las funciones destacan aquellas que ya venían desarrollando las Juntas Agrícolas Locales, creadas antes de la Guerra Civil, como eran las de tipo ganadero, sanidad animal, arrendamientos de pastos y rastrojeras, vigilancia y cuidado de vías pecuarias, partes estadísticos, ferias de ganado, etc. Pero la Ley de «laboreo forzoso», al otorgarle la fiscalización de las labores, les da un poder omnímodo desde el punto de vista teórico, en cuanto al control del propio proceso productivo. Dicho proceso se inicia con el comienzo de la siembra y la elaboración de «los planes de barbechera» y «sementera» en la primera quincena de noviembre de cada año para cada término municipal.

Como ya hemos dicho, las nuevas Juntas acometieron dicha labor determinadas por «los usos y costumbres de buen labrador» en cada comarca o municipio, y su pretensión nunca fue cambiarlos, sino a partir de ellos intensificar la producción de trigo que era su principal finalidad. De esta forma, los «planes de barbechera» partieron de una realidad que en principio no se pretendía reformar, y aunque obligaron a muchas grandes fincas a labrarse, nunca promocionaron realmente la intensificación. La verdad fue que muchas de las dehesas se labraron pero usando rotaciones muy largas y, a pesar de que entre los labradores se hablará de «los cuartos de labor», se seguirán cultivando en cinco, seis o más giros. De esta forma, las diferencias entre la superficie de la finca, la superficie laborable y el total de la hoja de siembra, eran bastante grandes.

Las Juntas no sólo tenían por misión supervisar las superficies de barbecho, establecer las necesidades de semillas,

(11) Constitución de las Juntas Locales Agropecuarias. Decreto de 17 de julio de 1944, sobre «unidad sindical agraria». La Orden de Presidencia de Gobierno de 23 de marzo de 1945, en su artículo 4.º, desarrolla este aspecto.

mano de obra, ganado de labor, maquinaria y demás aperos necesarios para el cultivo, en función de las disponibilidades del propio municipio, sino también controlar el excedente o escasez de estos instrumentos para poder emplearse en otros términos. Para lo cual debían elaborar un inventario de los elementos que sobrarán o hicieran falta en cada localidad, como así se especificaba en una orden de la Delegación de Sindicatos para la provincia de Cáceres: *en virtud de la escasez existente en algunos pueblos de esta provincia de ganado de labor y mobiliario mecánico, y con el fin de que sea aprovechado el sobrante que pudiera existir en otros términos municipales, las Juntas dispondrán de los medios necesarios para la movilización y prestación de estos instrumentos de trabajo* (12).

La intensificación del cultivo de cereal base como objetivo primordial se expresaba claramente en el artículo 4.º de la Ley del «laboreo forzoso», donde se establecía que las Juntas, al elaborar los «planes de sementera» y «barbechera», tendrían presente la extensión total del cultivo dentro de cada término municipal, que no debía ser, en cada caso, inferior a la extensión máxima de los diez años anteriores al «Glorioso Movimiento». Por ningún concepto debía quedarse ningún barbecho sin sembrar, considerando apta para el cultivo toda finca que hubiera sido labrada alguna vez (entre 1900 y 1940) teniendo presentes las condiciones que, aplicadas a las grandes fincas, serían:

- 1.ª En tierras de año y vez, se procurará reducir al mínimo la superficie de barbecho limpio o blanco.
- 2.ª En las tierras cultivadas al tercio, aparte de la norma anterior, se tenderá a sembrar por lo menos una

(12) Orden de Delegación de Sindicatos n.º 43 y la n.º 18 de Fomento Funcional y dirección de Entidades Locales. Funciones y atribuciones de las Juntas Sindicales Agropecuarias de las Hermandades, Cáceres, septiembre 1946.

parte de la hoja de erial, (que no será inferior al treinta por ciento de la superficie de la misma).

- 3.^a En las dehesas de pasto y labor se tomará como norma que la superficie de barbecho o rastrojo («relvas») ha de ser igual a la parte alícuota de la superficie total de la finca, resultante de la disminución en una unidad del número de giros en que normalmente se hubiera labrado la misma.

Sin embargo, en el caso de las dehesas extremeñas, a pesar de la aparente rigidez de esta normativa, las propias Juntas a lo largo de los años tuvieron que ir rectificando las labores programadas a consecuencia de la presión de los grandes propietarios. Muchos de éstos intentaron desde el comienzo no someterse a cupos de labor, no ya de forma clandestina, sino en enfrentamiento abierto con las Juntas. Argumentando «el fracaso» de la siembra de trigo en muchas de estas fincas y alegando *la necesidad de pienso para sus yuntas y ganados* (13), trataban por todos los medios de aumentar la superficie de piensos y pastos en ellas. De esta forma, incrementaban el cultivo de cebada y avena que no entraban en los «cupos forzosos» establecidos por el Servicio Nacional del Trigo, e intentaban zafarse de las asignaciones que les imponían «los planes de barbechera», y de algo más importante: la posibilidad de evitar los asentamientos de yunteros en sus fincas, como se estipulaba en la Ley de «laboreo forzoso».

El análisis de programación de barbecheras a lo largo del tiempo nos da a entender que, en la mayoría de las dehesas, la superficie de trigo y centeno va disminuyendo, a pesar de haber variado teóricamente los giros tradicionales de las labores. Desde un principio, como decíamos, los grandes

(13) Solicitudes de cambio de cupo de «laboreo forzoso» y reconversión de las labores, en Cámara Local Agrícola de Cáceres. Carpeta sin numerar.

propietarios habían impuesto, ateniéndose a la fórmula del «uso y costumbre», las rotaciones de cultivo a sus conveniencias «empresariales» que, en la mayoría de los casos, estaban sometidas a los intereses ganaderos. En realidad, las Juntas Sindicales no fueron capaces de romper el sistema de explotación de las grandes propiedades al tratar de imponer las siembras forzosas, como forma de contribuir al esfuerzo común de abastecimiento nacional impuesto por la política autárquica.

Analizando los escasos planes que aún se conservan, algunos de ellos incompletos (14), hemos podido elaborar el Cuadro 1, que nos acerca al problema de la pérdida del control de las Juntas sobre aquellos, así como el progresivo abandono del trigo en beneficio de los «cereales-pienso» o el aumento de la superficie de pastoreo.

Como se puede observar, la superficie obligada de laboreo para las dehesas del municipio de Cáceres descienden continuamente, incluso para años donde el número es muy semejante. El reconocimiento de esta situación por parte de las Cámaras las obliga a remodelar las áreas de barbecho continuamente. El incumplimiento de las labores era de sobra conocido, hasta el punto de que la V Asamblea de las Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos, celebrada en Madrid en 1953, reconocía que la Ley de «laboreo forzoso» nunca se había ajustado a la realidad y, considerando los problemas que provocaba su aplicación, pedía su derogación y el establecimiento de una planificación agronómica que permitieran la racionalización de los cultivos y el incremento de la producción (15).

(14) Véase como ejemplo, «los planes de barbechera» de la Junta Local de Cáceres de los años agrícolas 1944-45, 1949-50, 1954-55, 1959-60 y 1963-64 para las dehesas de este municipio, Cámara Local Agraria de Cáceres. Carpeta sin clasificar.

(15) Estudios, Conclusiones y Trabajos de la V Asamblea Nacional de las Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos, Madrid, 14

CUADRO 1

EVOLUCION DE LA SUPERFICIE SEMBRADA DE TRIGO
SEGUN LOS «PLANES DE BARBECHERA» PARA LAS FINCAS
MAYORES DE 100 Has EN EL TERMINO MUNICIPAL
DE CACERES (1943-1963)

Planes de barbechera	Superficie a barbechar			Dehesas. Giros en n.º de hojas			Sin hoja
	N.º dehesas afectadas	Total de la hoja (Has)	Total hoja de trigo (Has)	3 hojas y menos	4 hojas	5 y más hojas	
1943	347	27.884	—	—	—	—	—
1949	364	27.610	21.960	2	312	50	0
1954	354	26.518	18.538	2	307	45	0
1959	366	13.842	9.447	8	257	9	92
1959 (1)	341	13.456	9.035	8	244	9	80
1963 (1)	343	13.201	8.788	3	219	10	111

Notas: (1) El hecho de que en el Plan de Barbechera de 1963, para el municipio de Cáceres (el segundo más grande de España), faltaran 25 dehesas con más de 100 Has. que no constan en los documentos de la Cámara Local Agraria, nos obliga hacer el siguiente cálculo para saber si continua el decrecimiento de la superficie de «Laboreo forzoso»: 366 dehesas (1959) menos 25 (que faltaban en 1963) nos da 341 dehesas para 1959, que es semejante de las que se tienen información en 1963 (343 dehesas). En 1963 «los planes de barbechera» ya no tienen el carácter de forzosos.

Fuente: Planes de barbechera 1943, 1949, 1954, 1959, y 1963. Cámara Agraria de Cáceres. Carpeta sin clasificar.

El progresivo descontrol sobre las labranzas por parte de los organismos agrarios en muchos de los casos se achacaba a la falta de instrumentos técnicos en su elaboración o en su fiscalización. Sin embargo, estos razonamientos eran totalmente rebatidos por la cruda realidad, ya que la mayor parte de las infracciones corría a cargo de los grandes propietarios ante la clara impotencia de dichos organismos. Estos, que en

a 19 de febrero de 1953. El Campo Español en 1953. Ponencia VII: *El trigo*, pág. 206.

aparición trataban de defender los «intereses agrarios de los campesinos», en el caso de Extremadura, se transformaron en instituciones sin fuerza coactiva ante los intereses de los terratenientes, convirtiéndose en meros gestores de las «buenas voluntades» de éstos últimos, cuando consentían colocar los aparceros durante un período corto de tiempo en sus fincas, como penalización por el incumplimiento del «laboreo forzoso», como veremos en apartados posteriores.

1.2. La política de encuadramiento del campesinado a través de las Hermandades de Labradores

Las expectativas despertadas ante la posibilidad de una Reforma Agraria durante la República, requerían una respuesta por parte del Nuevo Estado, sobre todo en regiones como Extremadura, donde el campesinado pobre había participado de una forma activa en el proceso de Reforma Agraria.

Como decíamos anteriormente, el régimen se encontraba con la necesidad de crear una serie de instituciones como base para mantener el «statu quo» del campo, como así lo afirma Sevilla Guzmán: *el objetivo principal de la política agraria del nuevo régimen, fue mantener las formas de dependencia que obligaban al jornalero a entrar en un mercado de mano de obra, controlado por los grandes propietarios* (16). En realidad, de lo que se trataba era de articular un sistema de control del campesinado a través de un conjunto de instituciones, cuya estructura básica era la Organización Sindical y cuya variante rural eran las Hermandades, en las cuales se agrupaban obligatoriamente tanto jornaleros, como aparceros, pequeños campesinos y

(16) Sevilla Guzmán, E.: *La evolución del campesinado en España*. op. cit., pág. 173.